

**Departamenti për të Drejtat e Njeriut dhe Komunitete
Seksioni për Monitorimin e Sistemit Juridik**

Procedura për birësimin e fëmijëve në Kosovë

**Edicioni 6
Gusht 2010**

Përmbledhje ekzekutive

Organizata për siguri dhe bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë (OSBE) është e brengosur se praktika aktuale për birësimin e fëmijëve në Kosovë shkel si ligjin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut ashtu edhe kornizën ligjore në Kosovë. Përderisa instrumentet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut parashohin një regjim birësimi përmes të cilit birësimet gjykohen nga autoritetet kompetente, në fakt, korniza ligjore në Kosovë poashtu parashihet që gjykimi i birësimeve është çështje brenda juridiksionit ekskluziv të gjykatave. Përkundër dispozitave të tilla, shumë birësime në Kosovë sot gjykohen nga organet administrative në vend të gjykatave. Këto organe administrative mbajnë kontroll të plotë mbi procedurat e birësimit që prej fillimit deri te vendimi përfundimtar dhe duke vepruar tërësisht pa baza ligjore apo mbikëqyrje gjyqësore. OSBE në veçanti është e brengosur se, zbatimi në raste të ndara i dy procedurave të ndryshme birësimi që aktualisht përdoren në Kosovë përbën diskriminim pa arsytim. Rastet që përfshijnë fëmijët e braktisur gati gjithmonë gjykohen nga organe administrative që operojnë nën patronatin e Ministrisë së Punës dhe Mirëqenies Sociale (ministra),¹ përderisa rastet që përfshijnë fëmijët prindërit e të cilëve njihen, gjykohen nga gjykatat.²

Ky raport bazohet në monitorimin e OSBE-së të rasteve të birësimit anekënd Kosovës, si dhe në intervistat e bëra me gjyqtarë të gjykatave komunale dhe zyrtarë nga Qendrat për Punë Sociale (QPS-të) në të gjitha pesë rajonet e Kosovës, dhe me zyrtarë të ministrisë Pjesa e parë dhe e dytë e raportit shqyrton standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut të zbatueshme për çështjen e birësimit të fëmijëve dhe kornizën ligjore të Kosovës se si rregullon praktikën e birësimit të fëmijëve. Pjesa e tretë analizon praktikën aktuale për birësim të fëmijëve, si për atë që përfshin birësimet brenda Kosovës ashtu edhe për atë që përfshin birësimet për parashtruesit e kërkesës që jetojnë jashtë Kosovës. Kjo pjesë e raportit vlerëson praktikën e organeve administrative që vendosin për birësimin e fëmijëve të braktisur si dhe praktikën e gjykatave në gjykimin e birësimeve që përfshijnë fëmijët prindërit e të cilëve njihen. Raporti përfundon se vendosja e vazhdueshme e birësimeve të fëmijëve nga ana e organeve administrative në Kosovë që operojnë nën patronatin e degës së ekzekutivit dobëson seriozisht sundimin e ligjit, vë në pikëpyetje pavarësinë e gjyqësorit dhe komprometon zotimin e Kosovës për të drejtat e njeriut.

Statistikat e ofruara nga departamenti për mirëqenie sociale, departament brenda ministrisë, tregojnë se në vitin 2008 ministria ka aprovuar birësimin e 39 fëmijëve të braktisur, prej të cilëve 17 ishin vajza dhe 22 djem. Në vitin 2009, ministria ka aprovuar birësimin e 35 fëmijëve të tjerë të braktisur, prej të cilëve 19 ishin vajza dhe 16 djem. Në pesë muajt e parë të vitit 2010, ministria ka aprovuar birësimin edhe të 15 fëmijëve të tjerë, prej të cilëve 5 ishin vajza dhe 10 djem. Disa gjykata komunale mbajnë statistika lidhur me numrin e birësimeve që shqyrtojnë,³ sidoqoftë nuk ka

¹ Shumica dërmuese e këtyre fëmijëve adoptohen nga familje që banojnë brenda Kosovës.

² Shumica dërmuese e këtyre birësimeve përfshijnë aplikuesit që banojnë jashtë Kosovës.

³ Për shembull, një gjykatë komunale në Prishtinë/Priština njoftoi monitoruesit e OSBE-së se ka gjykuar një numër total prej 15 rasteve të birësimit të fëmijëve ndërmjet viteve 2006 dhe 2009; një gjykatë komunale në Prizren një numër total prej 17 rasteve të birësimit të fëmijëve ndërmjet viteve 2007 dhe 2009. Megjithatë nuk është e ditur se a janë këta numra tipik për gjykatat tjera në secilin nga këto dy rajone, apo a janë ata tipik për numrin e birësimeve të gjykuara nga gjykatat komunale të tri rajonet tjera.

statistika gjithëpërfshirëse anekënd Kosovës lidhur me atë se sa birësime janë gjykuar nga të gjitha gjykatat së bashku.

Standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut

Konventa për të Drejtat e Fëmijës (KDF) parasheh se “interesat më të mirë të fëmijës do të jenë konsiderata parësore” në procedurat e birësimit⁴ dhe se birësimet e fëmijës do të jenë “të autorizuara vetëm nga autoritetet kompetente” të cilët do të marrin vendimet “në përputhje me ligjin dhe procedurat e aplikueshme.”⁵ KDF pranon se “birësimet ndër-shtetërore mund të merren parasysh si mjet alternativ për kujdes të fëmijës, nëse fëmija nuk mund të vendoset në familje për strehim apo birësim apo nuk mund që në çfarëdo mënyre të përshtatshme të pranojë kujdes në vendin e origjinës të fëmijës.”⁶ Institucionet për birësim duhet të “sigurojnë se fëmija që përfshihet në birësim ndër-shtetëror gëzon mbrojtje dhe standarde të barabarta me ato që ekzistojnë në rast të birësimit vendor”⁷ dhe duhet të “marrin të gjitha masat e duhura që të sigurojnë se, në birësim ndër-shtetëror, vendosja nuk rezulton në përfitim jo të duhur financiar për ata që janë të përfshirë në të.” Institucionet përgjegjëse për rregullimin e birësimeve duhet të “sigurojnë se vendosja e fëmijës në një vend tjetër bëhet nga organet apo autoritetet kompetente.”⁸ KDF po ashtu obligon autoritetet e birësimit që të “marrin të gjitha masat e duhura kombëtare, bilaterale apo multilaterale për të parandaluar rrëmbimin, shitjen apo trafikimin me fëmijë për çfarëdo qëllimi apo në çfarëdo forme.”⁹

Konventa Evropiane për Birësimin e Fëmijëve parasheh se “interesat më të mirë të fëmijës do të jenë konsiderata parësore”,¹⁰ që “birësimi do të jetë i vlefshëm vetëm nëse është vendosur nga gjykata apo një autoritet administrativ”¹¹ dhe se “në secilin rast, autoriteti kompetent do të ketë vëmendje të veçantë për rëndësinë e birësimit

⁴ Neni 21, Konventa për të Drejtat e Fëmijës, Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme të KB-ve 44/25, 20 nëntor 1989, hyri në fuqi me 2 shtator 1990 (KDF), Neni 21. Shih po ashtu Nenin 5, Deklarata mbi Parimet Ligjore lidhur me Mbrojtjen dhe Mirëqenien e Fëmijëve, me referencë të veçantë në Vendosjen në Strehim dhe Birësimin Kombëtar dhe Ndërkombëtar (Deklarata për Birësim”), Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme të KB-ve 41/85, 3 dhjetor 1986.

⁵ Neni 21(a), KDF.

⁶ Neni 21 (b), KDF.

⁷ Neni 21 (c), KDF.

⁸ Neni 21(d) dhe (e), KDF.

⁹ Neni 35, KDF. Dispozitat tjera në KDF të aplikueshme për çështjen e birësimeve përfshijnë Nenet 2, 9, 11, 12, 21 dhe 35. Neni 2(1) krijon obligim pozitiv për të siguruar gëzimin e të drejtave të parapara në KDF për secilin fëmijë, “pa diskriminim të çfarëdo lloji, pa marr parasysh racën, ngjyrën, gjininë, gjuhën, religjionin, mendimin politik apo mendimet tjera, origjinën kombëtare, etnike apo shoqërore, pronën, paaftësinë, lindjen apo ndonjë status tjetër të fëmijës apo prindërve të tij/saj, apo kujdestarit ligjor.” Neni 9(1) parasheh se “fëmija nuk do të ndahet nga prindërit e tij apo asaj kundër vullnetit të vet, përveç në raste kur autoritetet kompetente, subjekt për rishikim gjyqësor përcaktojnë, në përputhje me ligjin dhe procedurat e aplikueshme, se ndarja e tillë është e domosdoshme për interesat më të mirë të fëmijës.” Neni 11(1) obligon autoritetet e përfshira në birësim të fëmijëve që të marrin masa për “të luftuar transferimin e paligjshëm dhe mos-kthimin e fëmijëve jashtë vendit.” Nenet 12(1) dhe (2) krijojnë obligim pozitiv për ti “siguruar fëmijës së aftë për të formuar vështrimet e veta personale, të drejtën që ti shpreh ato vështrime lirshëm në të gjitha çështjet që ndikojnë në fëmijën” dhe, në veçanti, të sigurojnë që një fëmijë të tillë “të ofrohet mundësia që të dëgjohej në çfarëdo procedure gjyqësore apo administrative që ka të bëjë me fëmijën.”

¹⁰ Preambula. Konventa Evropiane për Birësimin e Fëmijëve (e ripunuar), Këshilli i Evropës, Strasburg, 7 nëntor 2008.

¹¹ Ibid, Neni 4(1).

duke i ofruar fëmijës shtëpi të qëndrueshme dhe të harmonishme.”¹² Konventa e Hagës për Birësim pranon se “birësimi ndër-shtetëror mund të ofrojë përparësinë e familjes së përhershme për një fëmijë për të cilin nuk mund të gjendet një familje e përshtatshme në Shtetin e vet të origjinës.” Megjithatë, vendos mandat mbi autoritetet e birësimit për të marr masa që të “sigurojnë se birësimet ndër-shtetërore bëhen në interesat më të mirë të fëmijës dhe me respekt për të drejtat fundamentale të tij apo asaj dhe të parandalojë rrëmbimin, shitjen apo trafikimin me fëmijë.”¹³ Siç është rasti me standardet tjera ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, kjo Konventë parasheh se “birësimet e tilla ndër-shtetërore” të kryhen vetëm nga “autoritetet kompetente” brenda “Shtetit të origjinës”¹⁴ së fëmijës.

Fëmijët që janë subjekt i procedurave të birësimit në Kosovë kanë të drejtën të përfitojnë nga të drejtat për gjykim korrekt të parapara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ). Neni 6(1) I KEDNJ-së parasheh se çdokush, në përcaktimin e të drejtave civile dhe obligimeve të tij apo të saj ka “të drejtën për dëgjim korrekt dhe publik brenda kohës së arsyeshme nga gjykata e pavarur dhe e paanshme e themeluar sipas ligjit.”¹⁵ Po ashtu, fëmijët e tillë do të gëzojnë të drejtën për respektim të jetës private dhe familjare, siç është përcaktuar me Nenin 8(2). Ai Nen parasheh se autoriteti publik nuk do të ndërhyjë në ushtrimin e të drejtës së personit për jetë private dhe familjare përpos “në pajtim me ligjin”.¹⁶ Neni 14 parasheh se “[g]ëzimi i të drejtave dhe lirive të parapara në këtë Konventë do të sigurohet pa diskriminim në çfarëdo baze siç është baza gjinore, racore, e ngjyrës, gjuhës, religjionit, mendimit politik apo mendimit tjetër, origjinës kombëtare apo shoqërore, bashkimit me pakicë kombëtare, pronës, lindjes apo ndonjë statusi tjetër.”¹⁷

Dispozitat e gjykimit të drejtë dhe jo-diskriminimit nga Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (KNDCP)¹⁸ gjithashtu zbatohen në çështjet e procedurave për birësim të fëmijëve në Kosovë. Neni 14 parasheh se “[t]ë gjithë personat do të jenë të barabartë pranë gjykatave dhe tribunaleve” dhe se, në përcaktimin e të drejtave të tij apo saj në çfarëdo procedure civile, “çdokush to të ketë të drejtën për dëgjim korrekt dhe publik nga ana e gjykatës së pavarur dhe të

¹² Ibid, Neni 4(2). Shih po ashtu Nenin 14 të Deklaratës për Birësim, e cila parasheh se “duke shqyrtuar vend-qëndrimet e mundshme, [autoriteti për birësim] duhet të zgjedh mjedisin më të përshtatshëm për fëmijën.” Neni 6, i cili parasheh se fëmija që është subjekt për procedurë birësimi duhet që të konsultohet, “sa më gjerësisht që të jetë e mundur” dhe se “vështrimet dhe dëshirat e tij apo asaj duhet të merren parasysh duke pasur në konsideratë nivelin e pjekurisë të tij apo asaj”. Shih po ashtu Konventën Evropiane mbi Ushtrimin e të Drejtave të Fëmijëve, Këshilli i Evropës, 25 janar 1996, ETS 160. Kreu II. A i kësaj Konvente i garanton fëmijëve të përfshirë në procedura gjyqësore një numër të drejtash procedurale, përfshirë të drejtën për të pranuar të gjitha informatat relevante, që të konsultohen dhe ti shprehim vështrimet e veta, që të jenë të informuar për pasojat e mundshme lidhur me pajtueshmërinë me këto vështrime dhe pasojat e mundshme të çfarëdo vendimi, dhe të drejtën për të kërkuar caktimin e përfaqësuesit të veçantë.

¹³ Konferenca e Hagës për Ligjin Ndërkombëtar Privat, Konventa për Mbrojtjen e Fëmijëve dhe Bashkëpunimin në Lidhje me Birësimet Ndër-Shtetërore, (Konventa e Hagës për Birësim Ndër-Shtetëror), 29 maj 1993, hyrja në fuqi me 1 maj 1995, paragrafët preambulë.

¹⁴ Neni 4, Konventa e Hagës për Birësim Ndër-Shtetëror.

¹⁵ Neni 6(1), KEDNJ.

¹⁶ Neni 8(2), KEDNJ.

¹⁷ Neni 14, KEDNJ.

¹⁸ Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (KNDCP), U.N.T.S. Nr. 14468, volumni 999 (1976) fq. 171

paanshme të themeluar sipas ligjit”¹⁹. Neni 26 parasheh se “të gjithë personat janë të barabartë para ligjit pa kurrfarë diskriminimi në mbrojtje të barabartë të ligjit.” Bazat e ndaluara të diskriminimit përfshijnë, por që nuk kufizohen në aq janë, “raca, ngjyra, gjinia, religjioni, mendimi politik apo mendimi tjetër, origjina kombëtare apo shoqërore, prona, lindja apo ndonjë status tjetër.”²⁰

Korniza ligjore në Kosovë

Ligji për Familjen i shpallur përmes Rregullores së UNMIK-ut 2006/7 (Ligji për Familjen) i jep gjykatave në Kosovë kompetencën ekskluzive për të gjykuar birësimet.²¹ Ligji për Familjen është legjislacioni më i fundit në Kosovë që rregullon procedurën e birësimit, dhe po ashtu është më i veçanti. Përbën një kod të tërë lidhur me birësimin, duke i vendosur parimet ligjore mbi të cilat bazohet birësimi dhe kushtet paraprake që duhet përmbushur që një birësim të kryhet, si dhe rregullon të gjitha aspektet e procedurës së birësimit. Si i tillë, sipas doktrinave si të *lex posteriori*²² ashtu edhe të *lex specialis*,²³ ky ligj qartë mbizotëron legjislacionin të mëparshëm dhe më të përgjithshëm për birësim në Kosovë.

Ligji për Familjen parasheh mbikëqyrjen nga ana e gjykatës të të gjitha aspekteve të birësimit, duke u nisur nga kërkesa fillestare për birësim. Kërkesa mund të bëhet nga prindi i ardhshëm birësues²⁴ ose, në rastin e fëmijëve që janë “përcaktuar pa përkujdesje prindërore”, nga “autoriteti përkatës.”²⁵ Ai i jep gjykatës kompetencën ekskluzive mbi procedurat e kërkuara për të the marr pëlqimin e fëmijës, si dhe pëlqimin e prindërve biologjik ose zëvendësve të tyre.²⁶ Ai po ashtu i cakton gjykatës përgjegjësinë për ti ndihmuar “palëve në të gjitha fazat e procedurës”, duke i njoftuar të dyja palët “të birësuarin dhe birësuesin për qëllimet ligjore, edukative dhe morale si dhe pasojat e birësimit” dhe ta njoftojë të birësuarin për “natyrën juridike, të drejtat dhe detyrat e ardhshme.”²⁷

Gjykata është përgjegjëse për të bërë të gjitha hetimet, dhe të merr parasysh “të gjitha mendimet e arsyetuara të sociologut psikologëve, mjekëve dhe të ekspertëve tjerë” lidhur me “përshtatshmërinë e palës birësuese.”²⁸ Ajo mund që sipas zgjedhjes së vet të, “ kërkojë këshilla nga organi i kujdestarisë gjatë marrjes së vendimit mbi

¹⁹ Neni 14 (1), KNDCP.

²⁰ Neni 26, KNDCP.

²¹ Neni 161(1), Rregullorja e UNMIK-ut 2006/7 mbi Shpalljen e Ligjit për Familjen, i miratuar nga Kuvendi i Kosovës, 16 shkurt 2006 (Ligji për Familjen). Pjesa e parë e Ligjit për Familjen përmban “Dispozita të Përgjithshme” të dhe parasheh sipas Nenit 1 se Ligji “rregullon fejesën, martesën, marrëdhëniet ndërmjet prindërve dhe fëmijëve, birësimin, kujdestarinë, mbrojtjen e fëmijëve pa përkujdesje prindërore, marrëdhëniet pasurore në familje dhe procedurat e posaçme të gjykatës përkitazi me kontestet lidhur me marrëdhëniet familjare.” Pjesa e Pestë e Ligjit për Familjen titullohet ‘Format e Veçanta të Mbrojtjes së Fëmijëve pa Kujdes Prindëror’: Kapitulli II i Pjesës së Pestë, që përshin Nenet 160-202, trajton në veçanti birësimet e fëmijëve.

²² *Leges posteriores priores contrarias abrogant* (Ligjet e mëvonshme do të mbizotërojnë të mëparshmit me të cilët bien në konflikt, po ashtu e njohur si rregulli “i fundit në kohë”).

²³ *Lex specialis derogat legi generali* (Ligji i veçante derogon ligjin e përgjithshëm).

²⁴ Neni 180, Ligji për Familjen.

²⁵ Neni 182(4), Ligji për Familjen.

²⁶ Nenet 168-172, Ligji për Familjen.

²⁷ Neni 183, Ligji për Familjen.

²⁸ Neni 184(1), Ligji për Familjen.

birësimin.”²⁹ Ajo mund po ashtu të “mbledhë të dhëna dhe dëshmi të tjera nga organi i kujdestarisë, nga shërbimet sociale dhe nga ekspertë tjerë në lëmin e përkujdesjes së fëmijës mbi kushtet e birësimit.”³⁰ Gjatë periudhës së mbledhjes së dhënave, organi i kujdestarisë ka për obligim që t’u ofrojë si prindërve të fëmijës ashtu edhe prindërve të ardhshëm birësues “përgatitjen e domosdoshme.”³¹ Sipas kërkesës së fëmijës, pëlqimi i organit të kujdestarisë për birësim do të zëvendësohet nën rrethana të caktuara me atë të prindërve të fëmijës.³²

Gjykata mund të aprovojë birësimin,³³ të refuzojë ta aprovojë,³⁴ ta anulojë³⁵ ose ta shuajë.³⁶ Në rastet kur e aprovon birësimin, gjykata nuk duhet të bëjë shpalljen përfundimtare deri pas skadimit të periudhës provuese prej tre muajve gjatë së cilës prindi i ardhshëm birësues kujdeset për fëmijën. Në raste kur ka rrethana të arsyeshme, ajo mund që të shtyj këtë periudhë provuese për tre muaj tjerë.³⁷ Të gjitha procedurat paraprijëse ndodhen brenda juridiksionit ekskluziv të gjykatës, nuk ka dispozitë në Ligjin për Familjen në bazë të së cilës këto procedura mund të kryhen nga çfarëdo organi tjetër përpos gjykatës.

Birësimi “mes palës birësuese dhe të birësuarit themelon të njëjtat të drejta dhe detyrime që ekzistojnë mes prindërve dhe fëmijëve.”³⁸ Ligji për Familjen parasheh se vetëm “fëmija i mitur” mund të birësohet,³⁹ dhe se “[p]rindi i ardhshëm birësues duhet ta ketë arritur moshën 21 vjeçare.”⁴⁰ Megjithatë, “nëse bashkëshortët kanë ndërmend të birësojnë fëmijë, njëri nga bashkëshortët duhet ta ketë arritur moshën 25 vjeçare dhe bashkëshorti tjetër duhet ta ketë arritur moshën 21 vjeçare.”⁴¹ Prindi i ardhshëm birësues duhet të jetojë⁴² në Kosovë; “shtetasit/banorit të huaj”⁴³ do t’i lejohet të birësojë vetëm në rrethana të jashtëzakonshme. Rrethana të tilla përfshijnë raste kur

²⁹ Neni 161(1), Ligji për Familjen. Termi “organi i kujdestarisë” definohej në Nenin 6 të Ligjit për Familjen; termi përdoret në të njëjtin kuptim në përkthimin në gjuhën angleze të këtij legjislacioni me termin “autoriteti i kujdestarisë” Kjo e fundit definohej në Nenin 1.3(j) të Rregullores së UNMIK-ut 2005/46, mbi Shpalljen e Ligjit mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare, i miratuar nga Kuvendi i Kosovës si Ligji i Kuvendit të Kosovës Ligji Nr. 02/L-17 mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare (Ligji mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare). Neni 1.3(j) definoi “organin e kujdestarisë” si “funksioni brenda Qendrës për Punë Sociale që është përgjegjëse për mbrojtjen e fëmijëve.” Roli i QPS-së parashihej në Nenin 7 të Ligjit mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare.

³⁰ Neni 182(3), Ligji për Familjen.

³¹ Neni 184(2), Ligji për Familjen.

³² Neni 171(1), Ligji për Familjen. Pëlqimi do të zëvendësohet në rastet kur prindi “vazhdimisht dhe në masë të madhe i cenon detyrat e tij ndaj fëmijës ose me sjelljen e tij ka demonstruar indiferencë ndaj fëmijës” dhe fëmija do të vihet në pengesë të madhe po që se birësimi nuk bëhet vetëm për shkak të mungesës së pëlqimit të prindit.

³³ Neni 186, Ligji për Familjen.

³⁴ Neni 185, Ligji për Familjen.

³⁵ Neni 196, Ligji për Familjen.

³⁶ Neni 198, Ligji për Familjen.

³⁷ Neni 166, Ligji për Familjen.

³⁸ Neni 167, Ligji për Familjen.

³⁹ Neni 174, Ligji për Familjen. Termi “fëmijë i mitur” nuk definohej askund në Ligjin për Familjen; megjithatë, Neni 3.1 i Ligjit definoi “fëmijët” si personat nën moshën 18 vjeçare.

⁴⁰ Neni 176 (1), Ligji për Familjen.

⁴¹ Neni 176 (2), Ligji për Familjen.

⁴² Neni 179 (1), Ligji për Familjen. Rregullorja e UNMIK-ut 2006/7 parasheh se “titulli i nenit 179 të ndryshohet si në vijim: “Shtetësia/banorimi i përhershëm” dhe fjala “qytetar” në nenin 179 të ndryshohet në “banor i përhershëm”.

⁴³ Neni 179 (2), Ligji për Familjen.

fëmija nuk mund të birësohet⁴⁴ dhe/ose rastet kur “fëmija ka nevoja të veçanta dhe ka nevojë për trajtim të specializuar, që nuk mund t’i ofrohet në Kosovë.”

Ligji për Familjen ka sjellë ndryshime qenësore në legjislacionin që më herët ishte në fuqi në Kosovë përmes të cilit rregullohej procedura e birësimit. Para shpalljes së këtij Ligji, procedura e birësimit në Kosovë udhëhiqej pjesërisht përmes Ligjit për Familjen dhe Marrëdhëniet Martesore⁴⁵ dhe pjesërisht përmes Ligjit mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare.⁴⁶ Sipas Ligjit për Familjen dhe Marrëdhëniet Martesore tashmë të shfuqizuar, QPS-të ishin institucionet primare gjyqësore për birësime.⁴⁷ Sipas Ligjit mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare, Departamenti për Punë Sociale i ministrisë po ashtu kishte kompetencë të kufizuar dhe disi të paqartë gjyqësore lidhur me birësimin e fëmijëve të braktisur të cilët ishin në përkujdesjen afatgjate të Departamentit.⁴⁸

Në qershor 2006, katër muaj pas kalimit të Ligjit për Familjen, Ministria lëshoi një Udhëzim Administrativ mbi Themelimin e Panelit për Vendosjen e Fëmijëve pa Përkujdesje Prindërore në Strehim dhe Birësim (Adoptim), por brenda kornizës punuese të Ligjit të shfuqizuar mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare.⁴⁹ Ky Udhëzim Administrativ krijoi panelin “për vendosjen e fëmijëve pa përkujdesje prindërore në strehim dhe birësim” (paneli për vendosjen e fëmijës). Ai trajtoi vetëm fëmijët që ishin pa përkujdesje prindërore, dhe definoi fëmijët e tillë si ata “prindërit e të cilit nuk janë gjallë, prindërit e të cilit janë të panjohur ose janë zhdukur ose [të cilët] për çfarëdo arsye, në mënyrë të përkohshme ose të përhershme nuk i kryejnë detyrat e tyre prindërore ose kujdesin prindëror.”⁵⁰

Udhëzimi Administrativ obligoi QPS-në që të kërkojë me shkrim, mendimin e panelit për vendosjen e fëmijës lidhur me birësimin e propozuar për fëmijë të tillë. Paneli për vendosjen e fëmijës më pas duhej të jepte mendimin, duke shqyrtuar mirëqenien e fëmijës dhe qëndrueshmërinë e prindit(ve) të ardhshëm birësues.⁵¹ Lidhur me atë se cili organ do të duhej që përfundimisht të gjykojë cilësitë e birësimit, Udhëzimi Administrativ parashihte se vendimi duhet të merrej “nga Qendra për Punë Sociale ose Gjykata, bazuar në kompetencë lëndore dhe territoriale.”⁵²

⁴⁴ Ibid. Vëni re se versioni i zyrtar në gjuhën angleze të këtij neni gabimisht përkthen fjalën “birësuar si frazën ‘birësuar ose strehuar’.

⁴⁵ Ligji mbi Familjen dhe Marrëdhëniet Martesore, Gazeta Zyrtare e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës Nr. 10/84 (Ligji mbi Familjen dhe Marrëdhëniet Martesore).

⁴⁶ Neni 11, Ligji mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare.

⁴⁷ Neni 147 i Ligjit mbi Familjen dhe Marrëdhëniet Martesore parashihte se birësimet duhet të “shqyrtohen pranë institutit të kujdestarisë [...]”. Shih po ashtu Nenet 153 -156 të ligjit.

⁴⁸ Neni 11 i Ligjit mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare parasheh se ka qenë “detyrë” e Departamentit të “merr masat për sigurimin e përkujdesjes adekuate afatgjatë të fëmijës”, e cila përkujdesje, “sipas nevojave të fëmijës individual”, mund të jetë “përkujdesje rezidenciale, strehim familjar ose vendosje në birësim”. Në rastet ku Departamenti konstatoi se nevojat e fëmijës do të plotësoheshin më së miri përmes birësimit, ishte e autorizuar që edhe të aprovojë prindërit e ardhshëm birësues edhe ti përshtat prindërit e tillë me fëmijët që mendohej të jenë kandidatë për birësim.

⁴⁹ Udhëzimi Administrativ Nr. 05/2006 mbi Themelimin e Panelit për Vendosjen e Fëmijëve pa Përkujdesje Prindërore në Strehim Familjar dhe Birësim (Adoptim), qershor 2006 (Udhëzimi Administrativ).

⁵⁰ Neni 4(2) Udhëzimi Administrativ. Ky definicion është dhënë po ashtu në Nenin 156 të Ligjit për Familjen.

⁵¹ Neni 5(6) dhe (7) Udhëzimi Administrativ.

⁵² Neni 5(8), Udhëzimi Administrativ.

Duhet të theksohet sërish në këtë pikë se ky Udhëzim Administrativ kishte për qëllim të operonte në bazë të Ligjit mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare, ligji i cili në kohën kur u lëshua Udhëzimi Administrativ, nuk rregullonte më birësimet në Kosovë. Si i tillë, lëshimi i Udhëzimit Administrativ ishte tërësisht pa baza ligjore.

Praktika aktuale e birësimeve të fëmijëve në Kosovë

Monitorimi i OSBE-së i procedurave të birësimit në Kosovë, kombinuar me intervistat me institucionet përkatëse, zbulojnë një shumëllojshmëri konfuzesh të praktikave. Birësimet nuk gjykohen ekskluzivisht nga gjykatat, siç parashihet me Ligjin për Familjen; përderisa gjykatat gjykojnë disa raste të birësimit, shumica e birësimeve sot gjykohen nga organet administrative, në rend të parë nga QPS-të, por gjithashtu, në disa raste nga paneli i sipërpërmendur për vendosjen e fëmijës, që vepron sipas autoritetit në kuptim të Udhëzimit Administrativ.

OSBE është në veçanti e brengosur për këtë praktikën e fundit, për tri arsye. Së pari, Udhëzimi Administrativ është një urdhër i lëshuar nga dega e ekzekutivit, dhe si i tillë është qartazi formë dytësore apo plotësuese e legjislacionit. Është shkelje serioze e sundimit të ligjit që të lejohet një legjislacion plotësues ta mbizotërojë legjislacionin parësor me të cilin është drejtpërdrejtë në konflikt. Së dyti, Udhëzimi Administrativ ishte lëshuar në bazë të Ligjit mbi Shërbime Sociale dhe Familjare në kohën kur ky i fundit ka përfunduar së rregulluari çfarëdo kategorie të birësimeve, pasi që Ligji për Familjen hyri në fuqi katër muaj të plota para lëshimit të Udhëzimit Administrativ. Së treti, tipari qendror i Udhëzimit Administrativ është dallimi që bën ndërmjet dy kategorive të fëmijëve, fëmijëve të braktisur dhe atyre prindërit e të cilëve janë të njohur, një dallim që përmban diskriminim pa kurrfarë justifikimi të arsyeshëm, dhe i cili, si i tillë shkel ligjin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut.

Birësimet brenda Kosovës

Ligji për Familjen nuk bën dallim ndërmjet procedurës që duhet të ndiqet në rast të fëmijës së braktisur dhe procedura që duhet të ndiqet në rast të fëmijës prindërit e të cilit janë të njohur (përveç pjesëve të veçanta lidhur më atë se si duhet të iniciohet kërkesa për birësim).⁵³ Përkundër kësaj, OSBE ka mësuar se në Kosovë është de facto i vendosur sistemi i birësimit në dy nivele, ku shumica e rasteve që përfshijnë fëmijët prindërit e të cilëve janë të njohur gjykohen nga gjykatat, ndërsa shumica e rasteve që përfshijnë fëmijët e braktisur vendosen ose nga QPS-te ose nga paneli për vendosjen e fëmijëve, që është në kundërshtim si me Ligjin për Familjen ashtu edhe me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.⁵⁴

Procedurat e birësimit të gjykuara nga QPS-të dhe/ose paneli për vendosjen e fëmijës

Intervistat e OSBE-së, me zyrtarë të QPS-së⁵⁵ zbulojnë se praktika mbizotëruese në birësimet që përfshijnë fëmijë të braktisur është, QPS-ja pranon apo iniciacionin e kërkesës,

⁵³ Neni 182, Ligji për Familjen.

⁵⁴ Megjithatë, intervistat me Qendrat për Punë Sociale (QPS-të) në shkurt dhe mars 2010 dhe konsultimi i shkresave të lëndëve në gjykatat e rajonit në Gjilani/Gnjilane zbulojnë se QPS-të po ashtu kanë gjykuar birësim me pëlqimin e prindërve të fëmijëve, që tregojnë se nuk ka gjasa që këto të jenë raste të fëmijëve të braktisur.

⁵⁵ OSBE ka bërë intervista me zyrtarë të QPS-ve në të gjitha pesë rajonet e Kosovës dhe me zyrtarë të ministrisë në nivel qendror gjatë muajve, shkurt, mars dhe qershor 2010.

përgatit rastin dhe përpilon një mendim profesional. Në atë pikë, praktika ndahet; në disa raste shkresat e lëndës përcjellën te paneli për vendosjen e fëmijës për mendim të tij, para se ti kthehet QPS-së përkatëse për vendim përfundimtar, përderisa në raste tjera, paneli për vendosje të fëmijës merr vet vendimin përfundimtar.⁵⁶ Në cilindo rast, pasi që të merret vendimi përfundimtar, QPS-ja angazhohet në përcjellje të mëtutjeshme. Nuk ka përfshirje apo ndërhyrje të gjykatës në asnjë pikë në këtë proces.

Megjithatë, jo të gjitha QPS-të gjykojnë birësimet që përfshijnë fëmijë të braktisur dhe ato që përcjellin praktika të ndryshme. Për shembull, nga pesë QPS-të në Prizren, njëra inicion dhe përgatit rastet e birësimit që përfshijnë fëmijë të braktisur dhe më pas i përcjell ato për mendim të panelit për vendosje të fëmijës, para se përfundimisht ti sjellin ato para gjykatës për vendosje. Tjetra, inicion dhe përgatit rastet e birësimit dhe më pas ja përcjell ato drejtpërdrejtë gjykatës për vendosje, pa marr paraprakisht mendim nga paneli për vendosje të fëmijës. Tri QPS-të e mbetura inicojnë dhe përgatisin rastet, ja përcjellin ato Panelit për Vendosje të Fëmijës për mendim, dhe pastaj vet marrin vendimin përfundimtar për birësime. Për këto tri QPS, nuk ka pasur përfshirje të gjykatës në asnjë fazë të procedurave të birësimit.⁵⁷

Zyrtarët e intervistuar të QPS-ve bënë të ditur se ata ishin të njohur me dispozitat e Ligjit për Familjen. Në veçanti ata i bënë të ditur OSBE-së se sipas këtij ligji, gjykatat e jo QPS-të ushtrojnë kompetencën e gjykimit lidhur me të gjitha birësimet. Megjithatë, përkundër vetëdijesimit të tyre lidhur me këtë çështje, shumë QPS anekënd Kosovës vazhdojnë të gjykojnë raste të birësimit që përfshijnë fëmijë të braktisur.

Zyrtarët e intervistuar të QPS-ve shprehën arsye të ndryshme pse vazhdojnë të gjykojnë birësimet. Disa besojnë se Ligji për Familjen mund të lexohet në atë mënyrë që i jep QPS-së rol gjykues të vazhdueshëm, një interpretim që nuk mund të mbështetet në asnjë lexim të arsyeshëm të legjislacionit. Disa të tjerë informuan OSBE-në se ata vazhduan kompetencën gjyqësore nga Ligji për Martesën dhe Marrëdhëniet Familjare, legjislacion i cili nuk është më në fuqi. Disa të tjerë cituan Ligjin mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare dhe Udhëzimin Administrativ. Disa lirshëm treguan se nuk kishin më kompetencë për të gjykuar, por arsyetuan rolin e tyre të vazhdueshëm duke thënë se, për shkak të ekspertizës së tyre në fushën e birësimeve, ata ishin më kompetent se gjyqtarët, për të marr vendime në rastet e birësimeve

Roli gjykues i QPS-ve dhe panelit për vendosjen e fëmijës në birësimet e fëmijëve përbën shkëlqe si të ligjit ndërkombëtar për të drejtat e njeriut ashtu edhe të kornizës

⁵⁶ Megjithatë, gjatë një interviste me OSBE-në, një anëtar nga paneli për vendosje të fëmijës mohoi që Paneli të ketë marr ndonjëherë vendime përfundimtare në ndonjë rast birësimi. OSBE-së i u tha se, në pajtim me Udhëzimin Administrativ, Paneli i ofroi QPS-ve vetëm mendime lidhur me birësime, dhe se QPS-të gjithmonë merrnin vendimet përfundimtare.

⁵⁷ Informacioni lidhur me praktikën aktuale të QPS-së është marrë përmes intervistave me zyrtarë të QPS-ve, të zhvilluara në shkurt dhe mars 2010. Praktika e QPS-ve në rajonin e Prizrenit duket të jetë tipike e problemit sistematik që ndodh në të gjitha rajonet. Vetëm në një rajon tjetër – Pejë/Peć – ka pasur një shembull kur QPS-ja ja ka përcjellë gjykatës shkresat e lëndës së birësimit për vendim përfundimtar. Megjithatë, shumica e QPS-ve i thanë monitoruesve të OSBE-së se ata gjykojnë vetëm birësimet e “natyrës vendore”; në rastet e “natyrës ndërkombëtare”, ato gjithmonë ja përcjellin rastet panelit për vendosjen e fëmijës, për vendim përfundimtar. Megjithatë, nuk mund të thuhet se birësimi është duke u gjykuar në bazë të ligjit.

ligjore në Kosovë. Përderisa ekspertiza e këtyre organeve administrative është relevante për ta përbushur funksionin e tyre për ndihmesë të gjykatave në rastet e birësimeve, nuk mund ta arsyetojë uzurpimin e vazhdueshëm të funksionit gjyqësor që janë qartazi të rezervuara për gjyqësorin, bazuar në Ligjin për Familjen në fuqi. OSBE më parë ka raportuar mbi mungesën e komunikimit adekuat ndërmjet gjykatave dhe QPS-ve, që çon në përfshirjen më të ulët të QPS-ve në procedurat gjyqësore, edhe në rastet kur përfshirja e tillë mandatohet me ligj.⁵⁸ Në çështjet e birësimit, roli i QPS-ve i paraparë me Ligjin për Familjen është më shumë çështje e diskrecionit se sa e mandatuar.⁵⁹ Megjithatë, për shkak të pasurisë me ekspertizë të QPS-ve në fushën e mirëqenies së fëmijëve, gjykatat duhet të ushtrojnë lirinë e tyre të veprimit për të shfrytëzuar këtë ekspertizë sa herë që të jetë e mundur.

Vendosja në procedura të birësimit nga organet administrative shkel ligjin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut, ngase kur birësimet kryhen nga organet administrative në vend të gjykatave të Kosovës, ato nuk kryhen as nga “autoritetet kompetente” e as “në pajtim me ligjin dhe procedurat e aplikueshme”, siç parashihet me KDF.⁶⁰ Praktika po ashtu shkel ligjin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut sepse, kur birësimet e fëmijës kryhen jo nga gjykatat por nga organi administrativ që vepron pa kompetencë ligjore, fëmijëve, birësimet e të cilëve kryhen në këtë mënyrë u mohohet përcaktimi i “të drejtave dhe detyrimeve të tyre civile” gjykimi i drejtë “nga gjykata e pavarur dhe e paanshme e themeluar sipas ligjit”, siç parashihet me Nenin 6 të KEDNJ-së dhe Nenin 14 të KNDCP-së.

Praktika gjithashtu përbën trajtim të ndryshëm të dy grupeve, dhe si e tillë shkel ndalesat kundër diskriminimit të vendosura në standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, përfshirë KEDNJ-në dhe KNDCP.⁶¹ E bën këtë duke përdorur një sistem në dy nivele sipas të cilit fëmijët në nivelin “e lartë” – ata prindërit e të cilëve janë të njohur – kanë në dispozicion mbrojtje më të madhe procedurale të ndërlikuar me birësim të gjykuar nga gjykata. Nga ana tjetër, shokët e tyre në nivelin më “të ulët” – ata të cilët janë të braktisur – u mohohen përfitimi nga procedura e gjykuar nga ana e gjykatës.

Birësimet e gjykuara nga gjykatat

Madje edhe në ato raste kur birësimet gjykohen nga gjykatat, siç është e paraparë me Ligjin për Familjen, konfuzioni i vazhdueshëm lidhur me dy çështje kyçe procedurale ngrit shqetësime të reja. Këto përfshijnë çështjen se cili nivel i gjykatës ka juridiksion origjinal mbi procedurat e birësimit, dhe çështjen se cili ligj procedural zbatohet në procedurat e birësimit. Mungesa e qartësisë lidhur me këto shqetësime, dëmton aftësinë e gjykatave që ti gjykojë këto raste në mënyrë efektive.

⁵⁸ Shih *Qendrat për Punë Sociale në Procedurat Civile*, mars 2010. Në dispozicion në Internet në http://www.osce.org/documents/mik/2010/03/43190_sq.pdf (e qasur për herë të fundit me 21 qershor 2010.)

⁵⁹ Duhet të nënvizohet se ka përjashtim në rastet kur parashtruesi i kërkesës është “banor/shtetas i huaj”. Në raste të tilla “nevojitet pëlqimi paraprak nga organi administrativ, kompetent për punët e politikës sociale”: shih Nenin 179(3), Ligji për Familje.

⁶⁰ Futnota e sipërme, 3.

⁶¹ Neni 14 i KEDNJ-së ndalon diskriminimin “në çfarëdo baze”. Neni përmban një listë jo-shteruese të bazave të numëruara përfshirë diskriminimin mbi baza “të lindjes apo ndonjë tjetër status”. Përderisa trajtimi i ndryshëm mund të arsyetohet mbi baza të arsyeshme, është shumë e dyshimtë se baza të tilla mund të zhvillohen në këtë shembull.

Ligji për Familjen nuk specifikon se a do jetë gjykata komunale apo ajo e qarkut, gjykata me juridiksion të shkallës së parë në rastet e birësimit.⁶² Ky dështim që të vendoset një dispozitë eksplicite ka krijuar konfuzion të konsiderueshëm; disa gjykata komunale kanë kthyer mbrapsht rastet e birësimit të parashtruara para tyre për shkak të mungesës së prezumuar të juridiksionit. Me 14 tetor 2008, Gjykata Supreme e Kosovës ka lëshuar një vendim sipas të cilit gjykata kompetente e shkallës së parë në çështjet e birësimit është gjykata komunale.⁶³ Kjo është dashur të sqarojë situatën për gjykatat më të ulëta. Megjithatë, OSBE ka mësuar se disa gjyqtarë të gjykatave komunale nuk janë në dijeni lidhur me këtë vendim të rëndësishëm, dhe vazhdojnë ti kthejnë mbrapsht rastet e birësimit që vijnë para tyre, për shkak të mungesës së juridiksionit.⁶⁴

Kjo çështje ishte bërë edhe më konfuzë nga një vendim i dytë i Gjykatës Supreme, i lëshuar me 21 tetor 2008, një javë pasi që ishte lëshuar vendimi i parë.⁶⁵ Në këtë vendim të dytë, Gjykata hedh poshtë mbi baza të ankesës një vendim të gjykatës së qarkut që mos të lejojë birësimin e propozuar. Çështja e juridiksionit nuk ishte drejtpërdrejtë para Gjykatës Supreme në këtë ankesë të dytë. Mirëpo duke vendosur në lidhje me ankesë, pa ngritur paraprakisht çështjen e mungesës së juridiksionit të gjykatës së qarkut për të trajtuar rastet e birësimeve, vendimi mund të çojë në konfuzion të madh tek gjyqtarët e gjykatave komunale dhe ato të qarkut në Kosovë, lidhur me këtë pyetje të rëndësishme për juridiksion.

Veç kësaj, Ligji për Familjen dështon të specifikojë se cilin ligj procedural duhet gjykata ta zbatojë në rastet e birësimit. Në mungesë të udhëzuesve të veçantë, disa gjykata komunale zbatojnë Ligjin për Procedurën Jo-kontestimore (LPJK) dhe të tjerët Ligjin për Procedurën Kontestimore (LPK).⁶⁶

Vendimi i 14 tetorit 2008 i Gjykatës Supreme, sugjeron që rastet e birësimit duhet të trajtohen si procedura jo-kontestimore. Megjithatë, si është shpesh rasti, ky vendim nuk është shpërndarë në masë të gjerë, andaj shumë gjyqtarë nuk janë në dijeni për

⁶² Neni 181(1) i Ligjit për Familjen parasheh se “sipas vendbanimit ku aplikuesit e kanë pasur vendbanimin e fundit të përbashkët si dhe para gjykatës sipas vendbanimit të të birësuarit.”

⁶³ Vendimi i Gjykatës Supreme të Kosovës A.C. Nr. 59/2008, 14 tetor 2008.

⁶⁴ Për shembull, në rajonin e Mitrovicë/Mitrovica, monitoruesve të OSBE-së u është thënë se dy nga tri gjykatat komunale kryejnë rastet e birësimeve të parashtruara para tyre, edhe pse gjyqtarët e këtyre gjykatave kanë shprehur shqetësime për dispozitën e paqartë në Ligjin për Familjen që ka të bëjë me juridiksionin. Gjykata e tretë komunale kishte pranuar tri apo katër raste të birësimeve; megjithatë, gjyqtari i tha monitoruesve të OSBE-së se ai nuk i kishte gjykuar ato, por në vend të kësaj i kishte hedhur poshtë për shkak të mungesës së qartësisë lidhur me juridiksion. Gjyqtarët e intervistuar shprehën nevojën për qartësim të kësaj çështjeje se a kanë gjykatat komunale juridiksion. Asnjë prej tyre nuk ishte në dijeni për ekzistencën e vendimit të Gjykatës Supreme. Informacioni lidhur me praktikën aktuale gjyqësore është marrë përmes intervistave me gjyqtarë në të gjithë pesë rajonet, të kryera në shkurt dhe mars 2010.

⁶⁵ Vendimi i Gjykatës Supreme të Kosovës A.C. Nr. 25/2008, 21 tetor 2008.

⁶⁶ Monitoruesve të OSBE-së u është thënë se në rajonin e Prizrenit, nga pesë gjykatat komunale, dy nga ato trajtojnë procedurat e birësimit duke përdorur LPK-në dhe tri duke përdorur LPJK-në. Në rajonin e Mitrovicë/Mitrovica, dy gjykatat komunale që gjykojnë rastet e birësimit përdorin LPJK-në. Në rajonin e Pejës/Peć, të gjitha gjykatat komunale që gjykojnë rastet e birësimit aplikojnë LPJK-në. Në rajonin e Gjilan/Gnjilane, tri gjykata gjykojnë rastet e birësimit duke përdorur LPKJ-në. Një gjykatë ende nuk ka trajtuar asnjë rast të birësimit; megjithatë gjyqtari tha se do të përdorte LPJK-në.

ekzistimin e tij. Si i tillë, përkundër asaj që është dukshëm relevant, ky vendim nuk ka gjasa të ndikojë në përcaktimin e gjyqtarëve se cili ligj i aplikueshëm procedural duhet të zbatohet në rastet e birësimit.⁶⁷ Në fakt, gjyqtarët e intervistuar informuan OSBE-në se ata i bazojnë vendimet e veta lidhur me atë se cili ligj procedural është i aplikueshëm, në interpretimet e veta të Ligjit për Familjen. Kjo mungesë e qartësisë është shkak për brengosje. Do të thotë që në efekt, shumë gjykata thjeshtë përcaktojnë procedurat e veta mbi baza *ad hoc*, dhe nuk mund të thuhet se ekziston një praktikë e përgjithshme anekënd Kosovës, lidhur me atë se si duhet të gjykohen rastet e birësimit.

Në një kërkesë të pa-kontestueshme pranë një gjykate komunale në rajonin e Prishtinës/Priştina lidhur me birësimin e një djali 14 vjeçar, gjykata vuri në pah se procedura ishte jo-kontestimore, por megjithatë zgjodhi të aplikojë LPK-në gjatë shqyrtimit të provave dhe vlerësimit të shpenzimeve.⁶⁸

Përveç çështjeve të ngritura lidhur me praktikën e organeve administrative, OSBE po ashtu ka shqetësime lidhur me rolin e udhëhequr nga gjykatat. Së paku, do të dukej se gjyqtarët kanë qenë në pajtim me këtë shkelje serioze të kompetencës së tyre gjyqësore. Pajtueshmëria sinjalizon nga të gjithë pjesëmarrësit në këtë praktikë miratim të heshtur të rolit të organeve administrative. Të gjithë gjyqtarët civil të intervistuar për këtë raport i thanë OSBE-së se ata janë plotësisht në dijeni se QPS-të gjykojnë birësimet e fëmijëve të braktisur. Siç është cekur më herët, gjykimi i birësimeve nga ana e organeve administrative përbën shkelje serioze dhe skandaloze të pushtetit gjyqësor nga dega e ekzekutivit.⁶⁹ Mirëpo, me një përjashtim,⁷⁰ asnjëri nga të intervistuarit nuk kishin marr kurrfarë hapa për të trajtuar çështjen.⁷¹

Një rast pranë një gjykate komunale në rajonin e Gjilan/Gnjilane ilustron dallimet që gjykatat e Kosovës shfaqin përballë rolit gjykues të QPS-ve dhe përballë vendimeve që rezultojnë nga ato:

Në një gjykatë komunale në rajonin e Gjilan/Gnjilane, një burrë dhe një grua parashtruan një kërkesë për birësimin e një fëmije tre vjeçar, nipi i burrit. Nëna

⁶⁷ OSBE më parë ka vërejtur se, përderisa bartja e tillë e njohurive do të kontribuojë në vazhdimësi më të madhe në jurisprudencë përmes niveleve të gjykatave, gjykatat më të ulëta nuk kanë qasje të lehtë në vendimet e lëshuara nga Gjykata Supreme e Kosovës. Shih Shqyrtimin e OSBE-së të Sistemit të Drejtësisë Penale 1999-2005 *Reformat dhe Shqetësimet e Mbetura*, mars 2006. Së fundmi kjo çështje është shqyrtuar në lidhje me dënime; shih *Vlerësimi jo-adekuat I Rrethanave Rënduese dhe Lehtësuese nga Gjykatat*, korrik 2010.

⁶⁸ Duhet të përmendet se megjithatë, kjo praktikë faktikisht parashihet me ligj. Neni 3 i Ligjit mbi Procedurën Jo-Kontestimore parashihet se në procedurat jo-kontestimore, gjykatat mund të zbatojnë dispozitat përkatëse të Ligjit mbi Procedurën Kontestimore, përveç në rastet kur ligji parashihet ndryshe. Në këtë rast, shqetësimi i OSBE-së nuk është se gjykatat kanë keq-zbatuar ligjin, por se mungesa e dispozitës specifike në Ligjin për Familjen lidhur me procedurën e aplikueshme nuk i lejojnë gjykatave zgjedhje tjetër përpos të kombinojnë procedurën nga dy ligje procedurale të veçanta civile.

⁶⁹ Neni 4(1) i kushtetutës së Kosovës (kushtetuta), përmban “parimin e ndarjes së pushteteve dhe kontrollit e balancimit në mes tyre.”

⁷⁰ Një gjyqtare e intervistuar nga monitoruesit e OSBE-së, tha se ajo kishte tentuar që drejtpërdrejtë të trajtojë këtë çështje të gjykimeve të birësimeve nga QPS-së, përmes një telefonate me Drejtorin e QPS-së në komunën e saj.

⁷¹ Opsionet në dispozicion të gjyqtarit që dëshiron ta bëjë këtë përfshijnë njoftimin e kryetarit të gjykatës së tij apo të saj, ose si alternativë ta sjellë çështjen pranë Këshillit Gjyqësor të Kosovës (KGJK).

biologjike dhe babai biologjik dhanë pëlqimin e tyre për birësim. Gjatë rrjedhës së procedurës, doli se QPS në fakt veç se kishte marrë vendimin e vet përmes të cilit lejonte birësimin, diku rreth para tri viteve.⁷² Në një seancë dëgjimore të mbajtur me 22 qershor 2007, gjykata vendosi se çështja lëndore e rastit të birësimit për atë arsye ishte *res judicata* dhe hodhi poshtë parashtresën në bazë të Nenit 228 të Ligjit mbi Procedurën Civile.⁷³

Duket se gjykata tentoi t'i referohej Ligjit mbi Procedurën Kontestimore. Neni 228 i atij ligji megjithatë, nuk trajton në mënyrë të veçantë doktrinën e *res judicata* dhe nuk ofron aspak, apo mbështetje të pamjaftueshme që të merret vendimi për hedhje poshtë të rastit të propozuesit lidhur me konfirmim të gjykatës për birësimin de facto të gjatë të fëmijës së tyre.

Birësimet kur parashtresuesi i kërkesës është “shtetas/banor i huaj”

Siç është cekur më herët, Ligji për Familjen parasheh se “shtetasi/banori i huaj” mund të birësoj fëmijë në Kosovë vetëm nën rrethana të veçanta. Rrethanat e tilla përfshijnë rastet kur fëmija nuk mund të birësohet në Kosovë dhe/ose ku “fëmija ka nevoja të veçanta dhe ka nevojë për trajtim të specializuar, që nuk mund t'i ofrohet në Kosovë.”⁷⁴ “Pëlqimi paraprak nga organi administrativ, kompetent për punët e politikës sociale” kërkohet për birësime të tilla.⁷⁵ Ligji për Familjen nuk veçon se cilat kritere duhet të përdoren për të vendosur se kur fëmija nuk mund të birësohet në Kosovë. OSBE ka monitoruar një rast kur gjykata lejoi një kërkesë për birësim, edhe përkundër asaj që as nuk ka marr pëlqimin e QPS-së e as nuk ka shqyrtuar çështjet e përmendura më lartë.

Rasti, pranë një gjykate komunale në rajonin Mitrovicë/Mitrovica, trajtonte një fëmijë 14-vjeçar babai i të cilit kishte vdekur në vitin 1999. Me 12 janar 2010, xhaxhai i fëmijës i cili ka nënshtetësi gjermane dhe jeton në Gjermani parashtroi kërkesë pranë gjykatës për ta birësuar atë. Pala parashtroi kërkesën e tij bazuar në Nenin 179(2) të Ligjit për Familjen dhe, ndërmjet tjerash, deklaroi në mënyrë eksplicite se jeton dhe punon në Gjermani. Me 20 janar 2010, gjyqtari pohoi se gjykata do të kërkojë pëlqimin e QPS-së para se të procedojë me birësim. Rasti vazhdoi me 25 shkurt 2010 në prani të, propozuesit, nënës së fëmijës, kujdestarit të fëmijës dhe vet fëmijës. Të gjithë të pranishmit dhanë deklaratat e tyre dhe të gjithë, nëna, kujdestari dhe fëmija dhanë pëlqimin për birësim. Propozuesi prapë bëri me dije se ai jeton dhe punon në Gjermani. Në procesverbalin e gjykimit të datës 25 shkurt 2010 shkruan se “[g]jykata, bazuar në atë që u tha më lartë dhe bazuar në deklaratat e palëve, erdhi në përfundim se propozuesi përmbush kriteret për birësim [...]”

⁷² Vendimi i QPS-së në fakt ishte marr gjatë kohës kur Ligji tashmë i shfuqizuar mbi Martesën dhe Marrëdhëniet Familjare ishte akoma në fuqi. Megjithatë, është jashtë mase e dyshimtë se procesi administrativ që çon në vendimin e QPS-së ishte procedurë gjyqësore ku do të mund të aplikohet doktrina e *res judicata*.

⁷³ Pas hedhjes poshtë të kërkesës, propozuesit parashtroan një kërkesë që rasti të ri-aktivizohet duke kërkuar konfirmim gjyqësor për vendimin e QPS-së. Me 14 qershor, gjykata lëshoi një vendim me të cilin konfirmonte birësimin.

⁷⁴ Neni 179, Ligji për Familjen.

⁷⁵ Ibid, në Nenin 179(3). Terni “organi administrativ, kompetent për punët e politikës sociale” është interpretuar nga gjykatat si ajo që i referohet QPS-ve.

⁷⁶ dhe se nuk kishte pengesa tjera për birësim bazuar në Nenin 177 e as në atë 178 të Ligjit për Familjen.⁷⁷ Gjykata aprovoi birësimin.

Duket se gjykata ka tej-shikuar faktin se kërkesa ishte parashtruar në bazë të Nenit 179 të Ligjit për Familjen dhe se propozuesi ishte “shtetas/banor i huaj.” Kjo është befasuese pasi që propozuesi tërhoqi vëmendjen e gjykatës lidhur me vendbanimin e tij të huaj, në raste të shumta gjatë rrjedhës së procedurës. Është akoma më befasuese se gjykata në një pikë bëri të ditur se do të kërkohej pëlqimi i QPS-së.⁷⁸ Në rast nuk shqyrtohen fare kriteret e Nenit 179, d.m.th. se a ka mundur fëmija të birësohet në Kosovë, dhe/ose a ka ai nevoja të veçanta dhe ka nevojë për trajtim të specializuar, që nuk mund t’i ofrohet në Kosovë.

QPS-të dhe paneli për vendosjen e fëmijës janë po ashtu të përfshirë në gjykimin e disa birësimeve që kanë të bëjnë me “shtetas/banor[ë] të huaj.”⁷⁹ Siç është rasti me gjykimin e birësimeve lokale, ka dallime të konsiderueshme në praktikë nga rajoni në rajon, madje edhe brenda secilit rajon. Dy QPS në rajonin e Prizrenit i thanë monitoruesve të OSBE-së se secila nga këto të dyja kishin iniciuar nga një rast të birësimit që përfshinte një propozues që jeton jashtë Kosovës. Çdo njëra nga këto QPS përcjelli rastin e vet te paneli për vendosjen e fëmijës, që gjykoi dhe miratoi të dy birësimet. Në rajonin e Pejë/Peć, një QPS konfirmoi se ata kishin gjykuar një rast të “birësimit ndër-shtetëror.” Pas marrjes së mendimit nga paneli për vendosjen e fëmijës, QPS-ja morri vendimin përfundimtar me të cilin aprovoi birësimin.

KDF parasheh se birësimet e fëmijëve do të jenë “të autorizuara vetëm nga organet kompetente” të cilët duhet të vendosin “në pajtim me ligjin dhe procedurat e aplikueshme”.⁸⁰ Po ashtu obligon autoritetet për birësim që të “sigurojnë se fëmijët e përfshirë në birësime ndër-shtetërore të kenë mbrojtje dhe standarde të barabarta me ato që ekzistojnë në rastet e birësimeve nacionale.”⁸¹ Ngjashëm, Konventa e Hagës

⁷⁶ Siç është paraparë në Nenet 164(2), 168, 174 dhe 175 të Ligjit për Familjen.

⁷⁷ Neni 177 ndalon birësimin e “personit në gjini në vijën e drejtë” dhe birësimin e motrës apo vëllait, dhe parasheh se kujdestari ligjor nuk mund të birësojë një person nën kujdesin e tij apo saj “përderisa organi kompetent të mos e shkarkojë nga detyra e kujdestarit.” Neni 178 ndalon birësimet nga “personi të cilit me vendim gjyqësor i është hequr kujdesi prindëror”, “personi për të cilin ekziston dyshimi i bazuar se do t’i keqpërdorë të drejtat e birësuesit që rezultojnë në të keq të të birësuarit ose se e kërkon birësimin për përfitime materiale”, ose nga “personi që lëngon nga ndonjë sëmundje psikike të diagnostifikuar ose ka ngecur në pikëpamje psikike, si edhe personi që lëngon nga sëmundja e cila mund ta vërë në rrezik shëndetin dhe jetën e të birësuarit.”

⁷⁸ Procesverbali i gjykimit nuk tregon pranimin e ndonjë parashtrëse nga QPS-ja; nuk është e mundshme që nga procesverbali të konstatohet se a është bërë në fakt një kërkesë pranë QPS-së.

⁷⁹ Udhëzimi Administrativ ka për qëllim të rregullojë birësimet e tilla ku përfshihen fëmijët e braktisur. Neni 5(10) parasheh se, fëmija mund të birësohet edhe në familje tjera jashtë Kosovës, “nëse për këtë ekzistojnë arsyet e duhura” me theks se birësimi i tillë është në interesat më të mirë të fëmijës. Neni 5(20) parasheh se “në mënyrë që ti mbrojtë të drejtat e fëmijëve, të cilët mund të jenë subjekt i kërkesave për birësim” nga njerëzit që jetojnë jashtë Kosovës, Paneli për Vendosjen e Fëmijës duhet të merr një numër hapash para se të pajtohet për birësim. Nuk duhet të lëshojë vendime që përbëjnë shkelje të legjislationit të aplikueshëm për birësime në Kosovë, dhe duhet të sigurojë që vendimet e veta të jenë në përputhje me dispozitat e aplikueshme të Konventës së Hagës për Birësime. Duhet po ashtu të zhvillojë marrëdhënie bashkëpunimi me “organet për birësim” në ato vende prej të cilave pritet që do të jenë prindërit e ardhshëm birësues. Përfundimisht, duhet të mbikëqyr zhvillimin e procedurave dhe veprimet përmes së cilave QPS mund të bëjë përpjekje që fëmijët të birësohen në Kosovë para se të merr vendim që fëmijët e tillë të i lejojë të birësohen jashtë Kosovës.

⁸⁰ Futnota sipër, 5.

⁸¹ Futnota sipër, 4.

për Birësim Ndër-Shtetëror parasheh se “birësimet ndër-shtetërore” të tilla, të finalizohen vetëm nga “autoritetet kompetente” brenda “Shtetit të Origjinës” së fëmijës.⁸² Sipas Ligjit për Familjen, vetëm gjykatat mund të gjykojnë birësimet. Duke e pasur këtë parasysh, QPS-të dhe paneli për vendosje të fëmijës nuk mund të konsiderohen “autoritetet kompetente” që veprojnë “në pajtim me ligjet dhe procedurat e aplikueshme.” As nuk mund të thuhet se ata mund ti ofrojnë fëmijës “mbrojtje dhe standarde të barabarta me ato që ekzistojnë në rastet e birësimeve nacionale.” Si i tillë, vendosja nga ana e organeve administrative të birësimeve të tilla është kundërshtim i qartë i dispozitave si të KDF-së ashtu edhe të Konventës së Hagës për Birësim Ndër-Shtetëror.

Përfundim

Korniza ligjore në Kosovë parasheh që birësimet të gjykohen nga gjykatat. Kur organet administrative vazhdojnë të vendosin birësimet përkundër mungesës së mandatit ligjor, sundimi i ligjit zbehet në masë të madhe. Kur ato e bëjnë këtë, mbështetur në institucionin e legjislacionit dytësor, i cili bie drejtpërdrejtë në konflikt me legjislacionin parësor që rregullon fushën e birësimeve, ndarja e pushteteve – aq vitale për funksionim të çfarëdo shoqërie demokratike - dobësohet. Kur kjo praktikë bëhet me aprovim të heshtur të gjykatave, pavarësia e gjyqësorit vihet në pikëpyetje.

Kjo thotë se praktika aktuale për birësime bie në kundërshtim me ligjin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut, në radhë të parë për shkak se përbën shkelje të kornizës ligjore në Kosovë. Masa më e mirë për mbrojtje të të drejtave të njeriut në çfarëdo shoqërie është ajo se në çfarë mase janë ato mbrojtje në dispozicion të anëtarëve më të ndjeshëm të shoqërisë. Fëmijët e braktisur janë në mes të anëtarëve më të ndjeshëm të shoqërisë në Kosovë, dhe si të tillë duhet t’u jepet mbrojtja maksimale që është në dispozicion sipas ligjit. Kur institucionet zgjedhin të përjetësojnë atë që në efekt është sistem diskriminues i birësimeve në dy nivele, ku fëmijët e braktisur bien në nivelin e poshtëm, komprometohet zotimi i Kosovës për të drejtat e njeriut.

⁸² Futnota sipër, 14.

Rekomandime

Për Kuvendin e Kosovës:

- Merrni parasysh ndryshimin e Kapitullit II, Pjesa e Pestë e Ligjit për Familje së pari për të shfuqizuar në mënyrë të qartë të gjitha ligjet tjera që kanë për qëllim të rregullojnë fushën e birësimeve dhe së dyti për të ofruar qartësi më të madhe lidhur me juridiksion dhe procedurë të aplikueshme;

Për Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale:

- Merrni parasysh tërheqjen e Udhëzimit Administrative për Themelimin e Panelit për Vendosijen e Fëmijëve pa Përkujdesje Prindërore në Strehim Familjar dhe Birësim (Adoptim);
- Udhëzoni Qendrat për Punë Sociale në Kosovë që menjëherë të ndalojnë praktikën e vendosjes të birësimeve dhe të fillojnë ti referojnë në gjykata të gjitha rastet e birësimit;

Për Gjykatën Supreme:

- Sigurohuni që vendimet e Gjykatës Supreme të shpërndahen në masë të gjerë, dhe në veçanti që ato t'u shpërndahen kryetarëve të gjykatave të qarkut dhe atyre komunale.

Për gjykatat komunale:

- Pranoni juridiksionin në rastet e birësimeve siç parashihet në Ligjin për Familjen dhe konfirmohet nga Gjykata Supreme në vendimin e vet të 14 tetorit 2008;
- Kurdo që është e mundur, shfrytëzoni përparësinë e ekspertizës së QPS-ve në çështjet që ndërlidhen me birësimet e fëmijëve;
- Raportoni tek autoritetet përkatëse çfarëdo rasti me të cilin njoftoheni të cilat përfshijnë shkeljen e juridiksionit të gjykatave komunale për procedura të birësimit nga ana e QPS-ve.

Për Qendrat për Punë Sociale:

- Tani e tutje përmbajuni nga vendosja e birësimeve të fëmijëve;
- Ndihmohuni gjykatave kurdo që kjo kërkohet nga ju, duke ofruar vlerësime dhe mendime të ekspertit në rastet e birësimit të fëmijëve;

Për Institutin Gjyqësor të Kosovës:

- Vazhdoni të ofroni trajnime specifike lidhur me gjykimin e rasteve të birësimit, me përqendrim të veçantë në kushtet e parapare me Ligjin për Familjen dhe rolin këshillëdhënës të Qendrave për Punë Sociale;
- Ofroni trajnime specifike në dallimin ndërmjet ligjit parësor dhe dytësor apo legjislacionit plotësues;

- Themeloni një grup punues prej ekspertësh për të qartësuar ligjin në lidhje me birësimet në Kosovë.